

crecer

Crecimiento Económico Equitativo Rural

91 Avenida Norte #707, Col. Escalón, San Salvador Tel: (503) 264-2012, 264-2009 Internet: crectech@ejje.com

CRECIMIENTO ECONÓMICO EQUITATIVO RURAL

Contrato No. 519-C-00-94-00154-00

**LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO RURAL**

Preparado por:

Gabriel Siri

A través de

Chemonics International Inc.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

National Cooperative Business Association (NCBA)

World Council of Credit Unions (WOCCU)

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

El Salvador

Mayo de 1999

LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO RURAL

Gabriel Siri

Mayo de 1999

Crecimiento Económico Equitativo Rural
Contrato No. 519-C-00-94-00154-00

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
El Salvador

Este trabajo fue apoyado por la Agencia Internacional para el Desarrollo a través del contrato No. 519-C-00-94-00154-00, siendo el principal contratista Chemonics International, Inc., 1133 20th Street, Washington, D.C. 20036; Tel. 202-955-3300; Fax 202-955-3400

INDICE

	Página
ABREVIACIONES Y SIGLAS	i
SECCIÓN I RESUMEN EJECUTIVO	I-1
SECCIÓN II SITUACIÓN DE LAS ZONAS RURALES Y CAUSAS DE SU CRISIS	II-1
A. Situación de las Zonas Rurales	II-1
B. Las Causas del Rezago de las Zonas Rurales	II-3
SECCIÓN III PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL	III-1
A. Construir Las Bases del Desarrollo	III-1
B. Adopción de Políticas Favorables para las Zonas Rurales	III-4
C. Corresponsabilidad de la Sociedad Civil y del Sector Empresarial Privado	III-7
SECCIÓN IV BIBLIOGRAFÍA	IV-1

ABREVIACIONES Y SIGLAS

ABREVIACIONES Y SIGLAS

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
CEL	Comisión Ejecutiva del Río Lempa
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CRECER	Crecimiento Económico Equitativo Rural
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
FAO	Food and Agriculture Organization
FEDA	Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario
FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito
FIS	Fondo de Inversión Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GOES	Gobierno de El Salvador
GyTT	Generación y Transferencia de Tecnología
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria
IMU	Instituto de la Mujer
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales
MINED	Ministerio de Educación
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAP	Proyecto de Apoyo a las Políticas Agropecuarias e Inversión Sectorial
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
USAID	United States Agency for International Development
USDA	United States Department of Agriculture

SECCIÓN I
RESUMEN EJECUTIVO

SECCIÓN I
RESUMEN EJECUTIVO

El documento *Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo Rural*, preparado por el Comité de Desarrollo Rural (CDR)¹, es el resultado de un proceso de concertación de distintos enfoques sobre la mejor manera de resolver los problemas del sector. El documento busca contribuir a la formación de un consenso nacional sobre una estrategia de desarrollo y de reducción de la pobreza en el sector rural.

Los criterios que siguió el CDR en la realización del trabajo fueron los siguientes:

- ! ***Enfoque rural y no solo sectorial.*** Las condiciones de vida del área rural, la baja rentabilidad del sector agropecuario, y el deterioro ambiental están íntimamente relacionadas. Este reconocimiento motivó la decisión de asumir una visión integral del desarrollo rural y no solo de la reactivación del sector agropecuario.
- ! ***Combate a la pobreza rural.*** Si bien el CDR reconoce que es necesario acelerar el crecimiento económico en el área rural, también considera que éste no es suficiente para combatir los problemas de pobreza. Una trayectoria de crecimiento sostenible requiere de inversiones económicas y sociales que fortalezcan el desarrollo humano en las zonas rurales.
- ! ***El sector agropecuario como el motor del crecimiento.*** El sector agropecuario absorbe el 65% de la población económica activa (PEA) rural² genera fuertes sumas de divisas provenientes de exportaciones tradicionales y no tradicionales, muestra una balanza comercial positiva que tiende a compensar los déficits comerciales de los demás sectores, y es un sector clave para la conservación de los recursos naturales.
- ! ***Visión de largo plazo.*** El documento plantea una agenda de modernización económica y social del sector en el corto, mediano, y largo plazo.

¹ El CDR está formado por las siguientes instituciones: la Alianza Democrática Campesina (ADC), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Foro Agropecuario, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto Crecimiento Económico Equitativo Rural (CRECER), el Proyecto Capacidad 21, el Proyecto Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

² DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1996.

- ! **Concertación y Consenso.** Desde su concepción, el trabajo ha sido el fruto de la concertación. En las múltiples reuniones de trabajo del Comité de Desarrollo Rural ha prevalecido la búsqueda del consenso.

El documento está dividido en dos partes principales: diagnóstico del sector, y propuestas de estrategia de desarrollo. Dentro del diagnóstico se destaca la importancia del sector rural para la economía salvadoreña, y se analizan las causas principales de la pobreza rural, del bajo crecimiento del sector agropecuario, y del deterioro ambiental. En la segunda parte, se formulan recomendaciones sobre una estrategia de desarrollo y de combate a la pobreza en el sector rural.

Situación de las zonas rurales

Características del sector rural salvadoreño:

El agro salvadoreño comprende un sector relativamente moderno orientado a la exportación, que coexiste a la par de un conjunto de pequeños productores de subsistencia y un gran número de campesinos sin tierras (con bajos salarios reales y alto grado de subempleo). Gran parte de las pequeñas propiedades agrícolas se encuentran en tierras marginales y usan tecnologías primitivas.

La población representa más del 40% del total, y el sector absorbe más del 30% de la población económicamente activa. En 1997, el sector agropecuario generó el 14% del Producto Interno Bruto de la economía salvadoreña. La producción del sector ampliado (sector agropecuario más la agroindustria) representó en ese año el 32% del valor bruto de la producción. Las exportaciones agrícolas tradicionales constituyeron el 56% de las exportaciones totales del país.

Por otra parte, las actividades de las zonas rurales determinan en gran medida la condición de los recursos naturales con que cuenta el país. El agua, la electricidad, el patrimonio de biodiversidad y de paisajes atractivos dependen estrechamente de la sostenibilidad del modelo de desarrollo rural.

El Huracán Mitch ha puesto en evidencia la gran vulnerabilidad de la población rural ante los desastres naturales y la estrecha relación que existe entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente. En el recuadro que se presenta en la siguiente página, se describen los daños causados por el Huracán y el impacto que éste ha tenido sobre el desarrollo del sector rural.

EL HURACÁN MITCH Y EL DESARROLLO RURAL

El impacto del Huracán Mitch ha sido fundamentalmente rural, ecológico, y agrícola. Las pérdidas humanas y los daños materiales recayeron principalmente sobre el sector rural. La caída de la producción agrícola, la destrucción de la infraestructura social económica, y el deterioro ecológico de las cuencas hidrográficas afectaron fuertemente a la población rural pobre.

Las lluvias causaron daños de dos maneras: desbordamiento de los ríos en las partes bajas de las cuencas hidrográficas y deslizamiento de tierras en laderas en las partes más altas. La magnitud del impacto sobre la población y los daños materiales fueron mayores en la franja costera del país. Los efectos del Huracán recayeron sobre los siguientes sectores:

- C El sector más afectado fue el agrícola. La pérdida física total valorada a costos de producción asciende a un total de 473 millones de colones. Las pérdidas más grandes ocurrieron en el subsector de granos básicos (¢315 millones). En particular, los productores de subsistencia que cultivan maíz y frijol sufrieron pérdidas cuantiosas.*
- C Una parte importante de la red vial del país - tanto carreteras pavimentadas como caminos rurales fue dañada por las lluvias torrenciales.*
- C Los daños a la infraestructura social rural también fueron extensos; un gran número de viviendas y escuelas quedaron dañadas, profundizándose así los grandes déficits ya existentes en estos sectores.*
- C Asimismo, las lluvias torrenciales causaron fuertes daños ecológicos. La sobreexplotación de los recursos naturales que ha existido en décadas pasadas, sin consideración de sus efectos sobre el medio ambiente, contribuyó a amplificar los efectos de las lluvias. Los desbordamientos de los ríos en las cuencas bajas y los deslizamientos de tierras en las cuencas altas aceleraron el proceso de degradación, aumentando la vulnerabilidad ambiental del país.*
- C El Huracán Mitch está también teniendo otros efectos indirectos negativos sobre la población pobre del país. Como resultado de las pérdidas materiales, se anticipa un aumento de la migración del campo a los centros urbanos y hacia el extranjero. La gran movilidad que ha adquirido la población pobre en años recientes facilitará este proceso, el cual tendrá repercusiones tanto en el desenvolvimiento del sector rural como en el urbano.*

El desastre vino a agravar la extensa pobreza que caracteriza al sector rural--el sector con mayor atraso económico y social del país. La caída de actividad económica está incidiendo significativamente sobre el empleo y sobre los niveles de pobreza en el sector rural. El Huracán puso al descubierto el enorme retraso económico y social del sector rural, el grave deterioro ecológico que ha sufrido el país durante el presente siglo, y la enorme vulnerabilidad de la población pobre--en particular, de los pobres rurales. La causa subyacente principal de la vulnerabilidad ambiental del país es el atraso rural.

El sector requiere de una profunda transformación capaz de sentar las bases para un proceso sostenible de desarrollo. Hace falta no solo reconstruir la infraestructura económica y social dañada,

Tres problemas fundamentales caracterizan la situación del sector rural en el país:

- i) **La pobreza.** Cerca de dos terceras partes de la población rural es pobre, y uno de cada tres habitantes rurales se encuentran en situación de pobreza extrema (o sea que su nivel de ingreso no es suficiente para cubrir sus necesidades de alimentación), con el agravante de que estos niveles de pobreza y de indigencia se han mantenido relativamente constantes durante la década presente, no obstante el sólido crecimiento que ha tenido la economía en su conjunto y el fuerte flujo de remesas familiares que ha recibido el país.

La población rural tiene menor acceso a los servicios de educación y salud. Los déficits en estas áreas y en la vivienda son mucho mayores que los del sector urbano. El analfabetismo en el campo es más del 30% y más del doble que en el sector urbano. Por ejemplo, el 88% de la población rural no tiene acceso adecuado a la atención curativa en los centros públicos y privados de salud. Más del 60% de las viviendas rurales tienen pisos de tierra.

- ii) **El bajo crecimiento de la producción agropecuaria,** es la principal actividad económica de las áreas rurales. Durante el período 1991-97, el crecimiento promedio del sector fue de 1.2%, tasa muy inferior al crecimiento de la economía en su conjunto (5.1%). Los niveles de inversión que recibe el sector, tanto pública como privada, han sido bajos.

- iii) **El deterioro ecológico de grandes proporciones** que ha sufrido el área rural durante el presente siglo. Ello se ha debido en gran medida a un sistema productivo no sustentable, en que grandes y pequeños productores tienden a consumir recursos naturales sin reponerlos. La destrucción de los bosques, el alto consumo de leña para combustible, y la práctica de cultivos en laderas han causado la erosión de los suelos y el agotamiento y contaminación del agua. Cabe señalar que los pobres han sido los más afectados por la degradación ambiental.

Los tres problemas arriba señalados están estrechamente relacionados entre sí. La pobreza--vinculada a bajos niveles de educación y poco acceso a técnicas modernas de producción--reduce la productividad en la actividad agropecuaria y mantiene niveles bajos de rendimientos y de ingresos. Ello es conducente a un mayor uso de tierras marginales y a la explotación sin reposición ni cuidado de los recursos naturales, lo que a su vez empobrece más al campesino.

Las principales causas del subdesarrollo y pobreza del sector rural se resumen en el cuadro que se presenta en la página siguiente. En la primera fila se anotan las *causas fundamentales* que dan origen al retraso del sector. Los efectos negativos resultantes, que se presentan en la siguiente fila, constituyen a su vez *causas intermedias* del subdesarrollo rural. En la parte inferior del cuadro se anotan algunos elementos que se derivan de estas causas y caracterizan la situación de subdesarrollo del sector.

PRINCIPALES CAUSAS DEL SUBDESARROLLO DEL SECTOR RURAL

CAUSAS FUNDAMENTALES	SESGO ANTI AGRÍCOLA Y ANTI RURAL DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES	OBSTÁCULOS AL ACCESO DEL PEQUEÑO CAMPESINO A LA TECNOLOGÍA Y AL SISTEMA FINANCIERO	INSUFICIENTE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS AL SECTOR RURAL	ALTA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA MINIFUNDIOS DE CAMPESINOS POBRES CON TIERRAS MARGINALES	AUSENCIA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL
CAUSAS INTERMEDIAS	BAJA CAPACIDAD DEL APARATO GUBERNAMENTAL PARA EJECUTAR POLÍTICAS Y PROGRAMAS	FALTA DE SERVICIOS DE EXTENSIÓN AGRÍCOLA Y POCA CAPACITACIÓN TECNOLÓGICA (PRODUCTIVIDAD, COMERCIALIZACIÓN, ETC..)	FALTA DE INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y DE ACCESO A AGUA PARA RIEGO	POCA EDUCACIÓN AMBIENTAL Y FALTA DE CONCERTACIÓN DEL SECTOR PUBLICO CON EL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL	
RESULTADOS QUE CARACTERIZAN EL SUBDESARROLLO Y LA POBREZA RURAL	BAJO RENDIMIENTO DE PEQUEÑAS PROPIEDADES AGRÍCOLAS	TECNOLOGÍAS PRIMITIVAS Y BAJA CAPACIDAD EMPRESARIAL	INSUFICIENTES OPORTUNIDADES DE EMPLEO Y CAÍDA DEL SALARIO REAL	BAJA INVERSIÓN PRIVADA, EXIGUO CRECIMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA POCO DESARROLLO DE ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS	DEFORESTACIÓN EROSIÓN DE SUELOS, Y AGOTAMIENTO DE FUENTES DE AGUA

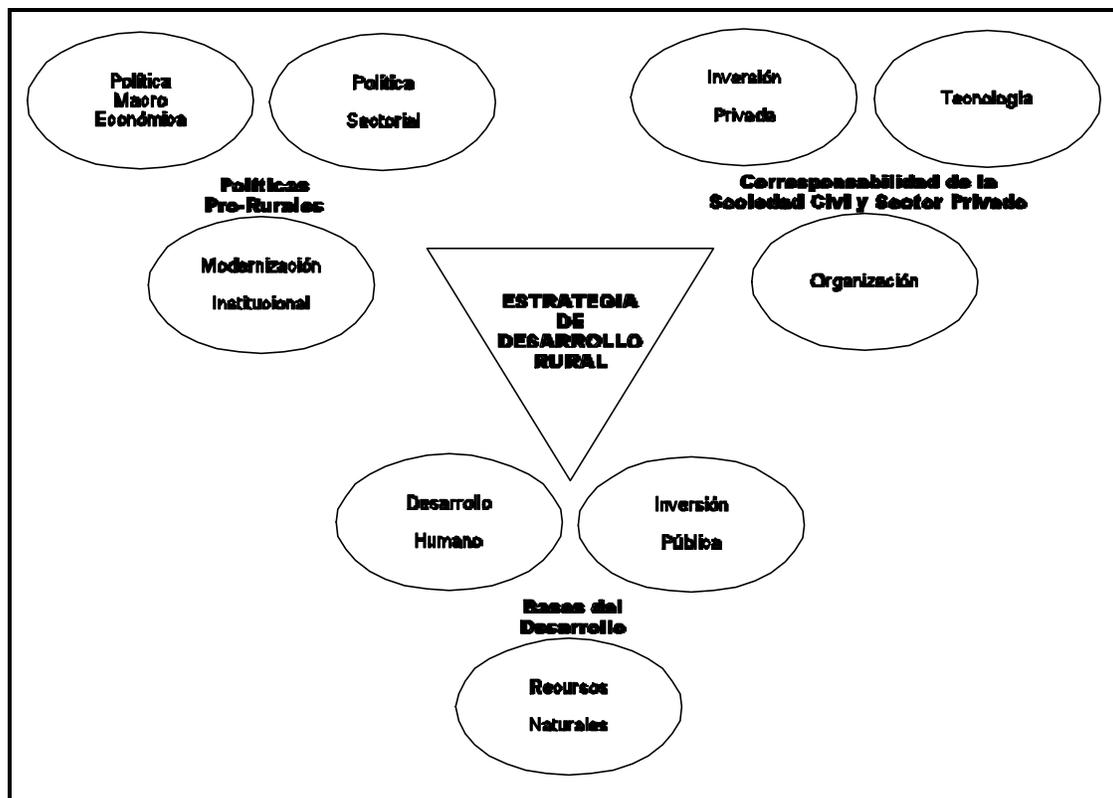
Propuesta de estrategia de desarrollo rural

La estrategia descansa sobre tres vertientes -- muy interrelacionadas -- de acción:

- ! **Construir las bases del desarrollo:** desarrollo del capital humano, ampliación y mejoramiento de la inversión pública rural (en infraestructura económica y social), y aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
- ! **Adoptar políticas que propicien un entorno económico favorable al sector productivo rural:** políticas macroeconómicas, políticas sectoriales, y modernización institucional.
- ! **Ampliar la contribución de la sociedad civil y del sector empresarial privado:** promoción de la organización e integración social en las áreas rurales, el mejoramiento de la tecnología, y la ampliación de la inversión privada. Las propuestas están diseñadas para proporcionar el aprovechamiento, por parte del sector productor e inversionista, del fortalecimiento de las bases del desarrollo y de las transformaciones positivas del entorno arriba indicadas.

La gráfica siguiente ilustra los tres componentes centrales de la estrategia y sus respectivas áreas estratégicas de acción.

Esquema de la estrategia de desarrollo rural propuesta



Construir las bases del desarrollo

En primer lugar y con alta prioridad se sugiere orientar el esfuerzo público y privado al *desarrollo del capital humano*. En particular, se propone el mejoramiento de la calidad y cobertura de la enseñanza pública, la cual debe ser universal y con criterios de focalización hacia las zonas rurales más pobres. Se propone también adecuar la formación técnica agropecuaria a las necesidades de crecimiento y modernización del sector, mejorando la capacidad y alcance del servicio de extensión del CENTA, y la educación especializada que provee la ENA. Se recomienda asimismo que la salud pública privilegie el enfoque “Atención Primaria de la Salud,” el cual comprende una combinación de servicios esenciales de salud, incentivos para aumentar la responsabilidad por la salud propia, y la promoción de un mayor compromiso de la comunidad.

La inversión pública en infraestructura económica y social es también un factor indispensable para el desarrollo. La estrategia propone aumentar el nivel de recursos presupuestarios dedicados a la inversión pública en zonas rurales. Una forma de comenzar a corregir el sesgo antirural de las políticas tradicionales es dotar a las zonas rurales de infraestructura adecuada, tanto en apoyo de la producción como para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El aprovechamiento y conservación de los recursos naturales es otro elemento clave para el desarrollo rural. Dentro de esta área se propone, en primer lugar, promover el ordenamiento territorial con base a una zonificación agroecológica del país, la delimitación de las áreas protegidas, y el uso potencial de la tierra. Paralelamente, se propone mejorar la capacidad institucional de las entidades involucradas en la gestión ambiental, tanto en los aspectos técnicos como en la aplicación de las leyes. Se recomienda también facilitar el uso de instrumentos financieros relacionados con el pago por operaciones ambientales que resulten en el uso racional y conservación de los recursos naturales. Finalmente, se considera indispensable ampliar la educación ambiental de la población y promover la adopción de tecnologías ambientales apropiadas, sobre todo con relación a la conservación del agua de los suelos.

Adoptar políticas favorables para las zonas rurales

Se propone *eliminar todo sesgo antiagrícola de la política macroeconómica* (cambiaria, arancelaria, y fiscal). Entre las recomendaciones concretas que se presentan, se señala la necesidad de reducir la apreciación del tipo de cambio y generalizar el pago del IVA a los productores agropecuarios que actualmente se hallan exentos de este régimen.

Con relación a la *adecuación de las políticas sectoriales*, la estrategia enfatiza la necesidad de i) ampliar la cobertura de los servicios financieros rurales, dando mayor acceso a la población pobre, ii) mejorar y democratizar la información agropecuaria, y iii) desarrollar una política de tierras. Al respecto, señala la necesidad de establecer un impuesto predial que estimule el uso eficiente de la tierra, y garantizar la seguridad jurídica de su tenencia--objetivo que requiere la conclusión rápida de los procesos de transferencia de tierras en el marco de la ley.

La estrategia pone énfasis en una *modernización de las instituciones de servicios agropecuarios* tales como los de extensión agropecuaria y forestal ofrecidos a través del CENTA, los de educación y

capacitación brindados mediante la ENA, y los financieros actualmente otorgados a través del BFA. Otra propuesta importante en este ámbito se refiere a la descentralización de la ejecución de la inversión pública y el fortalecimiento de la capacidad de gestión y administración de las municipalidades.

Corresponsabilidad de la sociedad civil y del sector empresarial privado en el desarrollo rural

Una recomendación importante sugerida por la estrategia es la de *promover la organización de los productores* en las áreas rurales mediante el fomento de encadenamientos verticales y horizontales productivos y de “clusters” industriales.

La estrategia considera esencial la *adopción de tecnologías modernas* que aprovechen los recursos institucionales públicos y privados que existen en el país. Se recomienda la creación de un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología con la participación mayoritaria del sector privado, incluyendo las universidades, centros de formación profesional, y empresas de servicios sectoriales.

Se propone asimismo el mejoramiento del marco de *incentivos para la inversión privada* en las zonas rurales. En particular, se sugiere aumentar la provisión de infraestructura económica y social, y establecer una política adecuada de incentivos fiscales y crediticios en apoyo a la formación de capital. Se enfatiza también en la consolidación del marco institucional y legal que norma el desempeño de las empresas rurales, y la necesidad urgente de tomar medidas para mejorar la seguridad ciudadana en el campo.

SECCIÓN II

SITUACIÓN EN LAS ZONAS RURALES Y CAUSAS DE SU CRISIS

SECCIÓN II

SITUACIÓN DE LAS ZONAS RURALES Y CAUSAS DE SU CRISIS

A. Situación de las zonas rurales

1. Extensa pobreza

La pobreza urbana en El Salvador ha sido disminuida significativamente durante la presente década. Sin embargo, la pobreza rural no ha seguido la misma tendencia. La pobreza afectaba al 66% de la población rural en 1991/1992 y al 64% en 1996; la pobreza extrema en el sector rural se redujo tan sólo desde el 33% al 31% en el mismo período.

Con relación a los otros países del mundo, El Salvador ocupó la posición N° 112 en el “índice de desarrollo humano” (IDH)³, y se encuentra en el rango de países latinoamericanos de inferior calidad de vida. Más aún, el cálculo del IDH a nivel departamental arroja algunos resultados sorprendentes. Por ejemplo, los departamentos de La Unión, Cabañas y Morazán, si fueran países, calificarían dentro del rango de desarrollo bajo, con índices similares a algunos países africanos (Congo, Lesotho). Ello refleja la concentración geográfica del modelo de desarrollo que ha seguido El Salvador.

2. Bajo crecimiento del sector agropecuario

La economía salvadoreña creció en la década de los 90s a una tasa promedio de 5.1%. Algunas actividades como la del sector financiero experimentaron un crecimiento rápido (16.4%); otras se caracterizaron por su estancamiento, en particular, el caso del sector agropecuario (1.2%). Como resultado, la participación del sector agropecuario no fue uniforme; la avicultura creció rápidamente mientras que se redujo la contribución del algodón y del café.

Cuadro 1: Distribución sectorial del PIB a precios constantes, 1978, 1993 y 1997
(Nuevas cuentas nacionales, base 1990)

Sector	1978	1993	1997
Agropecuario	17%	15%	13%
Secundario	32%	25%	26%
Resto	52%	50%	61%
PIB	100%	100%	100%

La pérdida de importancia relativa de la producción agropecuaria se evidencia también en la evolución del destino sectorial del crédito (véase el Cuadro 2). La participación de la agricultura en los

³ El “índice de desarrollo humano” (IDH) es un indicador de la calidad de vida desarrollado por el PNUD. El índice está constituido por tres variables: esperanza de vida, logros educacionales (alfabetización de adultos y matriculación en escuelas) y el producto bruto real per cápita.

flujos de crédito del sector formal ha declinado significativamente durante los últimos años. Menos del 12% de los hogares rurales recibieron préstamos en el año 1995.⁴

Cuadro 2: Destino sectorial del crédito de la banca comercial

	1978	1993	1997
Agropecuario	27%	20%	11%
Manufactura	16%	25%	18%
Construcción	13%	15%	13%
Servicios	2%	3%	5%
Comercio	35%	27%	41%
Préstamos Personales		6%	5%
Otros	6%	4%	8%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: BCR

3. Una situación ambiental crítica

Los niveles de pobreza rural y la caída de la rentabilidad del sector agropecuario, ha aumentado la presión sobre los recursos naturales (suelos, agua y bosques), agudizando la situación de deterioro del medio ambiente. Los productores han aumentado las superficies sembradas, cultivando en tierras marginales, sin vocación agrícola, contribuyendo así a la erosión de los suelos. El elevado consumo de leña para fines energéticos, sumado a la limpieza de la tierra para cultivos, ha convertido a El Salvador en el país más deforestado de Centroamérica.

⁴ Banco Mundial, FUSADES, Ibid, la banca comercial privada provee un 75% del total del crédito formal a la agricultura, mientras que FEDECREDITO, Financiera Calpiá y el BFA, el 25% restante. En número de clientes, sin embargo, mientras la banca comercial atiende menos de 2,000 clientes, el BFA atiende a casi 20,000, que junto con los de otras instituciones alcanzan una cobertura total de alrededor de 38,000 clientes, lo que representa un 15% del total de productores agropecuarios existentes en el país. Fernando Sorto: "El Salvador, Estrategia de Finanzas Rurales". Mimeo, consultoría para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre 1997.

La agricultura en laderas, caracterizada predominantemente por el cultivo de granos básicos sin el uso de técnicas adecuadas de conservación, origina erosión, compactación de los suelos, y consecuentemente una importante pérdida de fertilidad. Entre 60 y 70% de los granos básicos son cultivados en laderas.⁵

La erosión y la deforestación provocan a la vez el asolvamiento de embalses de presas hidroeléctricas y disminuyen sensiblemente la capacidad de absorción de las aguas lluvias por los mantos acuíferos. Por otra parte, para contrarrestar la baja fertilidad de las tierras de laderas, los productores han incrementado el uso de fertilizantes químicos, incrementando la contaminación de los ríos y provocando, en casos extremos, fenómenos de acidificación de los suelos.

El continuo deterioro ecológico afecta la diversidad de los ecosistemas y limitan las opciones para su aprovechamiento por la población. La biodiversidad guarda una estrecha relación con las necesidades humanas y su conservación es evidentemente un elemento de seguridad nacional.⁶

B. Las Causas del Rezago de las Zonas Rurales

1. Causas de la pobreza rural

a. Insuficiente asignación de recursos para la provisión de servicios sociales en zonas rurales.

Una de las causas de la pobreza en el país es la insuficiente asignación de recursos para la provisión de servicios sociales en las zonas rurales, en donde la carencia de servicio de educación, salud, agua y alcantarillado, y de vivienda es muy grande. El gasto social representó el 39.4% del gasto público total para 1980 y el 24.7% para 1995.⁷ Si bien el gasto fiscal en las zonas rurales aumentó entres 1990 y 1995, alcanzando un promedio del 33.4% del gasto fiscal total, es aún insuficiente si se considera la enorme demanda de servicios sociales insatisfecha.⁸

Educación. La población rural tiene mucho menor acceso que la población urbana a los servicios de educación. El déficit educativo en el área rural se debe a la poca disponibilidad de escuelas

⁵ Lindarte y Benito, citados en MAG, 1998.

⁶ Reyna Aguilar, María Luisa y otros, “Sistema Salvadoreño de Áreas Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y Corredores Biológicos”, Proyecto PNUD/GEF, 1998.

⁷ Lazo Marín, Francisco y Osorio de Lazo, Ana Isabel, “Iniciativa 20/20: El gasto en Servicios Sociales Básicos en El Salvador”, mimeo PNUD-UNICEF-Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

⁸ Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, “Análisis del Gasto Fiscal en las Zonas Rurales”, CRECER.

en las zonas próximas a la población rural. La baja asistencia y deserción escolar se debe también a que los niños constituyen una ayuda para las familias pobres, tanto en trabajos que generan ingresos como en labores de la casa.

Salud. La población rural tiene poco acceso físico a los servicios de salud en las zonas rurales, lo cual se traduce en un estado sanitario deficiente y un uso generalizado de la auto medicación.

Una causa importante del déficit es que los servicios de salud generalmente se encuentran retirados de los lugares de residencia de la población.

Agua, alcantarillado y saneamiento. La brecha entre las zonas urbanas y las zonas rurales con relación al abastecimiento de agua y servicios de alcantarillados se ha reducido en los años recientes. Sin embargo, la cobertura en las zonas rurales es aún muy baja. En 1989, el 84% de la población urbana disponía de servicios de agua potable, mientras que sólo el 19% de la población rural contaba con este servicio. El mismo año, el 86% de la población urbana recibía servicios de alcantarillado y saneamiento, mientras que sólo el 36% de la población rural los tenía.⁹

Vivienda. Las viviendas rurales se caracterizan por su insalubridad: 66% de las casas tienen piso de tierra, 60% de las casas no gozan de servicios de eliminación de la basura, y declaran deshacerse de la basura en “cualquier lugar”¹⁰ En los departamentos más pobres, esta situación es aún más dramática. Por ejemplo, en Morazán, el porcentaje de viviendas con piso de tierra es del 74%, sin drenaje 91%, sin servicios sanitarios 43%.

b. Alta concentración de la tierra.

Una causa importante de la pobreza rural es la alta concentración de la tierra. El proceso de reforma agraria no ha contribuido a mejorar significativamente el acceso a la tierra por parte de los hogares pobres. Un gran número de campesinos pobres son propietarios muy pequeños, generalmente en tierras marginales. Aproximadamente el 70% de los propietarios tienen parcelas menores de 2 hectáreas, mientras que el 13% poseen fincas de más de 50 hectáreas (veáse el Cuadro 3). El 64% de los productores de granos básicos tienen parcelas menores de 2 hectáreas, lo cual representa un freno considerable al desarrollo de una agricultura moderna.¹¹

Existe también un grave problema de inseguridad en la tenencia de la tierra. Menos de la mitad de las propiedades del país están respaldadas por títulos, y la mayoría de estos documentos no están

⁹ MIELAN, “Encuesta de hogares de propósitos múltiples”, varios años.

¹⁰ DIGESTYC, 1982.

¹¹ World Bank-FUSADES, Ibid.

establecidos de conformidad con la ley.¹² En el caso de los programas de distribución de tierras, la lentitud de los procesos de titulación de los beneficiarios, representa también un obstáculo para el desarrollo de la producción.

Cuadro 3: Distribución de la tierra entre propietarios (1989)

Forma de tenencia	Tamaño de la propiedad					Total
	0-2 ha	2-5 ha	5-20 ha	20-50 ha	50 ha y +	
Número de propietarios	196,181	39,978	31,822	9,072	3,786	280,839
Porcentaje del total de propietarios	69.9%	14.2%	11.3%	3.2%	1.3%	100%
Superficie ocupada	131,290	132,460	300,190	275,670	387,550	1,227,160
% de la superficie total	10.7%	10.8%	24.5%	22.5%	31.6%	100%

Fuente: MAG, 1989.

c. Disminución del ingreso real, reducción de salarios reales, y escasas oportunidades de empleo no agrícola permanente y bien remunerado

La persistencia de la pobreza rural está asociada a la reducción de los ingresos reales que resulta de la caída de los precios relativos de los productos agropecuarios. Por otra parte, los salarios reales agropecuarios han experimentado una baja acelerada, disminuyendo los ingresos de los campesinos sin tierras y exacerbando su situación de pobreza extrema (véase el Cuadro 4).

Cuadro 4: Salarios mínimos reales en el sector agropecuario, tasa de crecimiento promedio (%)

Salarios reales	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Agropecuario	-1.7	-1.5	-14.7	-4.9	-1.3
Recolección de café	1.2	10.1	-14.7	-16.9	-8.9

¹² World Bank, "Evaluación de la primera fase del proyecto de administración de tierras", mimeo, 1996.

Recolección de caña	0.9	5.5	-14.7	-16.2	-8.3
----------------------------	-----	-----	-------	-------	------

Fuente: Consejo Nacional del Salario Mínimo, citado por World Bank, 1997.

El deterioro de la competitividad del sector agropecuario y la disminución de los salarios reales ha tenido un impacto muy recio sobre dos grupos poblacionales rurales: los pequeños productores vendedores netos de mano de obra (que es el caso mayoritario) y los asalariados agrícolas sin tierras.

2. Causas del bajo crecimiento del sector agropecuario

a. Políticas macroeconómicas con sesgo antiagrícola y antirural

Las políticas macroeconómicas, especialmente la cambiaria, la comercial y la fiscal, no han favorecido el crecimiento del sector agropecuario. Por otra parte, las políticas sectoriales no han sido suficientes para contrarrestar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas.¹³

Política cambiaria

La política cambiaria seguida por el Gobierno ha permitido la sobre valoración de la moneda local, lo cual ha mermado las ganancias de los exportadores y reducido la capacidad competitiva de las pequeñas propiedades agrícolas. La apreciación de la tasa de cambio real ha contribuido a deteriorar la competitividad de los bienes transables (aptos para exportación o importación) frente a los bienes no transables (consumidos únicamente en el país). El manejo de un tipo de cambio fijo ha dificultado el proceso de ajuste y afectado negativamente la posición competitiva de los bienes transables, entre los que se encuentran la gran mayoría de productos del sector agropecuario.

Entre 1990 y 1995, la evolución de los precios relativos de los productos agropecuarios ha sido negativa: -44% para el maíz, -43% para la leche y la carne, -20% para el arroz. Se estima que la apreciación del tipo de cambio real del colón salvadoreño frente al dólar es responsable del 32% de la pérdida de competitividad internacional de los productos agropecuarios.¹⁴

Política comercial

El país ha modificado sustancialmente su estructura arancelaria a partir de 1989, reduciendo su

¹³ “The political economy of agricultural pricing policy”, Vol. 1, Latin America, citado por Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, “Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador,” Proyecto CRECER, USAID, 1997.

¹⁴ World Bank-FUSADES, 1997. Cabe señalar, sin embargo que la reducción de la inflación doméstica durante el período 1995-1998 ha corregido en gran medida la tendencia de apreciación del colón.

rango de protección de 0-290% a 0-20% en la mayoría de partidas arancelarias (pocos productos mantienen un arancel superior al 40% y sólo el azúcar el 55%). Algunos productos agropecuarios son considerados como insumos para la agroindustria, y consecuentemente se les asigna aranceles cercanos al piso. Esta práctica desfavorece a los productores del sector agropecuario por razón de las importantes distorsiones que ello genera en términos de protección efectiva. Por ejemplo, el nivel de protección efectiva para el maíz blanco es de 3%.¹⁵

Por otra parte, la carencia de una política comercial común para los países Centroamericanos, en particular la inexistencia de un verdadero arancel externo común, ha causado serios problemas de competitividad a los productores nacionales.

Tampoco existe en la política comercial salvadoreña un mecanismo de compensación por las distorsiones en los mercados mundiales, a pesar de la existencia de intervenciones masivas en esos mercados (subsidios, “dumping”, protecciones no arancelarias, entre otras prácticas).

Política fiscal

Algunos aspectos de la política fiscal salvadoreña desfavorables al sector agropecuario. Por ejemplo, la estructura fiscal discrimina ciertos productos agropecuarios (principalmente lácteos y granos básicos), cuando obliga a pagar el IVA sobre los insumos utilizados, pero no permite recuperarlo en la venta. Esta medida equivale a aumentar los costos de producción por un 13% del valor de los insumos.

b. Servicios financieros rurales insuficientes

En las zonas rurales y especialmente en el sector agropecuario, los servicios financieros son escasos y poco dinámicos. La percepción de que la pequeña producción rural no genera ahorros y que sus actividades son de alto riesgo, ha limitado la expansión geográfica de las instituciones financieras. Proyectos de inversión de pequeños empresarios rurales, generalmente carecen de suficientes garantías para respaldar préstamos. Sin embargo, instituciones crediticias privadas bien manejadas ha comprobado que los pobres son buena paga. El problema de fondo del microcrédito rural es el muy alto costo de la intermediación financiera inherente a pequeñas operaciones.

Las instituciones financieras muestran una fuerte concentración urbana (60% de sus agencias se ubican en San Salvador) y tienen una escasa presencia en el interior del país. Las instituciones públicas encargadas del crédito agrícola (BFA y FEDECREDITO), únicamente cubren alrededor del 20% de los pequeños agricultores; el resto depende del mercado financiero informal o del autofinanciamiento.

Los flujos de crédito del BFA han aumentado ligeramente en los últimos años, destinando un 54% de su cartera de agricultura, con préstamos promedio de alrededor de 8,000 colones. A pesar de los esfuerzos de reestructuración del BFA, este aún no supera sus principales problemas: significativas transferencias del Gobierno para mantenerlo operando, altos costos administrativos, baja productividad operacional y altas tasas de morosidad.

¹⁵ World Bank-FUSADES, Ibid.

FEDECREDITO maneja una cartera de alrededor de 950 millones de colones, de los cuales solamente un 20% se destina a la agricultura, con préstamos promedio de 4,800 colones. La Federación opera aún con fuerte injerencia del Estado y débil visión empresarial. Por otro lado, los índices de morosidad de las Cajas de Crédito parecieran deberse a la ineficiencia en el control y supervisión de la Federación.

Por otra parte, puede observarse también debilidad institucional en los intermediarios financieros no bancarios. La mayoría de las ONGs que brindan crédito en las zonas rurales no son instituciones especializadas, son financieramente débiles y no tienen suficientes mecanismos internos de supervisión y control, lo cual da por resultado altas tasas de morosidad. Sin embargo, existe un pequeño grupo de ONGs que se han apropiado de la tecnología de micro crédito y tienen proyectado transformarse en instituciones financieras reguladas.

El sistema financiero cuenta también con cooperativas de ahorro y crédito, instituciones que no están reguladas por la Superintendencia del Sistema Financiero. La cartera de las cooperativas está poco orientada al sector rural.

c. Inversión pública insuficiente y mal orientada, e infraestructura en mal estado.

El gasto fiscal rural total¹⁶ ha aumentado en los últimos años, pero su monto es aun suficiente considerando el nivel de demanda insatisfecha de infraestructura social y productiva en el sector.

El sistema de carreteras y caminos es pobre y ha tendido a deteriorarse. El porcentaje de caminos terciarios y rurales (los más importantes para la comercialización agropecuaria al nivel de productor) calificados como “malos” o “muy malos” subió entre 1991 y 1996 de 38% a 46%.¹⁷

Otro ejemplo de la diferencia de acceso a la infraestructura productiva se da en el servicio de telecomunicaciones: existen 25 líneas por cada mil habitantes en zonas urbanas, comparado con 1.2 por cada mil habitantes rurales.¹⁸

d. Bajos niveles de productividad en el sector

La productividad en el sector agropecuario es limitada por la poca capacidad de gestión de los productores, y la escasa disponibilidad, acceso y calidad de la tecnología.

La cobertura y calidad de la educación especializada son exiguas. Muchas universidades han

¹⁶ Incluye gastos del MINED, del FIS, del MAG, del MSPAS, de la SRN, de ANDA, de CEL, de ANTEL y del MOP.

¹⁷ Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, Ibid.

¹⁸ Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, Ibid.

cerrado las carreras de ingeniería agronómica. Las instituciones de formación especializada existentes, como la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), se han limitado a cubrir los aspectos tradicionales de la producción. La inmensa mayoría de los productores agropecuarios pequeños no manejan sus operaciones sobre la base de criterios empresariales y centran la atención en estrategias para minimizar riesgos y asegurar su seguridad alimentaria.

La organización del sistema actual de generación y transferencia de tecnología no permite brindar al productor un servicio de calidad. La cobertura del CENTA y de los demás organismos privados de extensión es insuficiente, de baja calidad y concentrada en los productos tradicionales. El enfoque de la extensión se concentra en la mejora del manejo del cultivo de los granos básicos, sin prestar mayor atención a otros productos de mayor potencial de mercado y de más alto valor.

La deficiente calidad del recursos humano en la generación y transferencia de tecnología es una limitación seria para el mejoramiento de la productividad agropecuaria. Esta situación se ve agravada por la falta de alianzas estratégicas entre los sectores públicos y privados para conformar un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología. La falta de coordinación vertical entre la agroindustria y la agricultura no permite compartir tecnologías que mejoren la calidad de la producción primaria, ni conocimientos sobre las preferencias y gustos de los consumidores.

3. Causas del deterioro de los recursos naturales

a. Ausencia de políticas de ordenamiento territorial

Una causa del deterioro de los recursos naturales es la ocupación desordenada del territorio nacional. En el caso de la producción agropecuaria, el aumento del cultivo de granos básicos en tierras de laderas y marginales ha acelerado la erosión, empobreciendo cada vez más el suelo, resultando en rendimientos más bajos e ingresos más reducidos. Otro aspecto negativo lo constituye la explotación sin reposición de los bosques y manglares. No existe una política clara de aprovechamiento del territorio nacional que permita adecuar el uso de los suelos a su uso potencial.

b. Insuficiente investigación, difusión y adopción de tecnologías apropiadas.

La mayoría de pequeños productores agropecuarios desconocen las técnicas de conservación de suelos. Esto se debe a la falta de cobertura de la extensión ambiental agropecuaria y a una inadecuada formación del personal de los servicios de asistencia técnica, tanto públicos como privados. Por otra parte, no se han realizado suficientes investigaciones en el área forestal para determinar la vinculación apropiada entre las distintas especies forestales y las características y condiciones de los suelos. Tampoco existen sistemas de información meteorológica que permitan a los productores agropecuarios prever condiciones climáticas adversas y tomar medidas preventivas.

c. Marco legal inadecuado y débil capacidad institucional

El marco legal e institucional del país para normar el uso y la protección de los recursos naturales es inadecuado. La falta de una clara definición de derechos de propiedades sobre los recursos

naturales ha propugnado su uso indebido y en muchos casos su depredación. Las leyes sobre propiedad de la tierra no dan seguridad suficiente para que los propietarios puedan arrendarla a largo plazo, de tal manera que los arrendatarios puedan realizar inversiones en obras de conservación de suelos. La reglamentación existente sobre medio ambiente y manejo forestal no incluyen incentivos económicos para la conservación de los recursos naturales, tales como subsidios para el cuidado de cuencas hidrográficas.

Predomina hasta la fecha la falta de coordinación ínter institucional entre los organismos que tienen como mandato proteger el medio ambiente (MARN, MAG, ANDA, CEL, PNC, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, alcaldías y otras). De la misma manera, la exigua asignación de recursos a algunas de estas instituciones ha limitado sustancialmente la aplicación de las leyes y reducido su efectividad en términos de conservación de los recursos naturales.

d. Falta de educación ambiental e irresponsabilidad ciudadana

La educación ambiental de la población rural es insuficiente e inadecuada. Cuando se ofrece, ésta se concentra más en mensajes conservacionistas que en estimular la responsabilidad ciudadana en el uso racional de los recursos naturales y en evitar los efectos negativos de los desechos de las industrias y de los hogares. Tampoco se enfatiza la importancia que tiene el medio ambiente para la supervivencia humana y la sostenibilidad del desarrollo.

SECCIÓN III

PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

SECCIÓN III

PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

La estrategia de desarrollo rural que se propone comprende tres grandes vertientes de acción: i) construir las bases del desarrollo, ii) adoptar políticas pro rurales, y iii) corresponsabilizar al sector privado y a la sociedad civil. Cada una de estas áreas comprende a su vez conjuntos de áreas estratégicas que se detallan a continuación.

A. Construir las bases del desarrollo

1. Desarrollo capital humano

Las propuestas se refieren principalmente a los problemas de calidad y de acceso a la educación y a la formación técnica de la población rural, así como a los servicios de atención primaria de salud.

a. *La cobertura de la enseñanza pública debe ser universal, efectivamente gratuita, y con criterios de focalización hacia las zonas rurales más pobres.*

La educación básica de la población rural es una condición *sine qua non* del desarrollo rural. Asimismo, es indispensable ejecutar programas de educación y capacitación para la población adulta, y reducir significativamente los índices de analfabetismo en las zonas rurales.

Los programas de educación básica deben estar diseñados para reducir la deserción escolar, cuidando de que las niñas tengan iguales oportunidades que los niños en el acceso a la educación. Ello presupone la eliminación de los costos escondidos de la educación para las familias rurales. En casos de extrema pobreza, será necesario subsidiar algunos de estos costos, tales como el transporte, útiles escolares y la alimentación escolar, e incluso entregar ayudas directas de ingreso a las familias pobres.

En los últimos años han habido avances importantes en la reforma de la educación primaria rural en El Salvador -- en particular mediante los programas de EDUCO. La reforma educativa, que hasta el momento ha enfatizado principalmente la ampliación de la cobertura de la educación, debe también orientarse al mejoramiento de la calidad. Mejorar el profesionalismo del personal docente requerirá remuneraciones salariales acordes con el esfuerzo de adaptación al mediorural; en este sentido, la política salarial del Ministerio de Educación debe revertir el sesgo antirural, otorgando incentivos financieros al personal docente que trabaja en las zonas rurales.

Se recomienda ampliar los programas de alfabetización de adultos y adecuarlos a las necesidades de las zonas rurales, utilizando como capacitadores a estudiantes de secundaria y universidades que realizan el servicio social, promotores rurales, y grupos voluntarios. Así mismo, es importante diseñar y ejecutar programas de capacitación de adultos en oficios y artes vocacionales, estimulando la participación de las ONGs y grupos de apoyo social (como la Orden de los Salesianos que maneja polígonos industriales en San Salvador y en Chalatenango).

b. *La formación técnico agropecuaria debe ser integral y adecuada a las necesidades de crecimiento y modernización del sector.*

La capacitación debe proveer, además de instrumentos para el mejoramiento de la productividad de los cultivos, conocimientos y habilidades gerenciales (manejo de agronegocios, comercialización, y exportación, etc.) y de explotación y conservación de recursos naturales. Se recomienda diseñar y ejecutar programas de formación técnica para el sector agropecuario con la participación de la ENA y del CENTA.

En la formación técnica y en la educación vocacional es necesario adecuar la oferta a las demandas específicas de mano de obra calificada, crenado un mercado a nivel de la prestación de adiestramiento práctico han demostrado ser más efectivos que programas formales tradicionales. Es necesario revisar y modernizar el currículum de la ENA, enfatizando un perfil profesional técnico antes que académico, habilitado para responder a los requerimientos de un sector agropecuario productivo, diversificado, competitivo y moderno.

c. Los programas de salud pública deben responder al enfoque de Atención Primaria de la Salud (APS).

La “Atención Primaria de la Salud” comprende una combinación de servicios básicos de salud, responsabilidad personal hacia la salud propia, y la promoción de la salud por parte de la comunidad. Se propone que la inversión pública en salud sea suficiente para lograr cobertura universal en la APS para las zonas rurales, y que los recursos sean administrados con responsabilidad y transparencia.

2. Aumento y mejoramiento de la calidad inversión pública

Se propone aumentar de manera significativa la inversión pública en zonas rurales mediante una reasignación del presupuesto, y el aprovechamiento de los fondos que podrían recaudarse por medio de un impuesto predial. Asimismo se sugiere la creación de grupos de trabajo interinstitucionales en el ámbito central, regional y local capaces de definir, supervisar y evaluar la inversión pública. El establecimiento de prioridades debe tomar en cuenta tres tipos de criterios:

- C Criterios geográficos, buscando incorporar los conceptos de ciudades intermedias, corredores económicos y otros conceptos de planeación territorial.
- C Focalización de la inversión en las zonas de mayor pobreza.
- C Criterios de desarrollo del capital humano, dirigidos a concentrar la inversión social en la educación, atención primaria de la salud, y agua y saneamiento.

La estrategia enfatiza la importancia que tiene la provisión de infraestructura económica y social en el desarrollo rural y el combate de la pobreza. En particular, el acceso al transporte ofrece mayores y más estables niveles de ingreso para los productores agropecuarios, expandiendo sus oportunidades de empleo agrícola y no agrícola, y reduciendo los costos de producción y transporte de alimentos.

3. Uso y conservación de los recursos naturales

Las propuestas en esta área tienen como objetivo último revertir la degradación del medio ambiente que ha sufrido el país y estimular el uso eficiente de los recursos naturales.

a. Promover el ordenamiento territorial

Es necesario realizar una zonificación agroecológica del país que permita delimitar con mayor precisión las áreas protegidas y definir claramente el uso potencia de cada zona.

Se propone elaborar un mapa de ordenamiento territorial indicativo, acompañado de un marco legal que regule el uso adecuado del territorio nacional. Este ordenamiento territorial deberá señalar con criterios técnicos las áreas apropiadas para el crecimiento urbano, las áreas aptas para la explotación agropecuaria, forestal y pesquera , y las áreas protegidas como reservas ecológicas y de captación de aguas.

b. Mejorar el marco legal y la capacidad institucional

Es imperativo modernizar el marco legal que regula la conservación de los recursos naturales, y armonizar las leyes específicas sobre la explotación forestal, el uso de aguas, el crecimiento urbano, y las actividades agropecuarias, con la protección del medio ambiente. hace falta también fortalecer la capacidad institucional de las entidades responsables de la aplicación de las leyes y establecer mecanismos formales de coordinación, a fin de evitar los conflictos de competencias que existen actualmente. Por otra parte, es necesario formar cuadros técnicos para evaluar sistemáticamente el impacto ambiental de cada proyecto de inversión pública.

Se propone descentralizar en lo posible la responsabilidad por la conservación de los recursos naturales a fin de permitir una aplicación de las leyes ambientales más apegadas a las realidades locales y estimular la participación ciudadana.

c. Facilitar el uso de instrumentos financieros específicos

Se recomienda el diseño y ejecución de un sistema de cobros por el uso de los recursos naturales que promueva su conservación. En particular, el uso del agua para el consumo humano y para actividades agropecuarias, industriales, y energéticas debe ser controlado a través del cobro de su valor económico a los consumidores.

Los proyectos de implementación conjunta en que participan países desarrollados y en vías de desarrollo pueden ser importantes fuentes de financiamiento para la protección del medio ambiente, y en particular, para promover inversiones en reforestación. Se propone aprovechar estas oportunidades, definiendo el marco institucional necesario para captar y utilizar estas nuevas fuentes de recursos.

d. Ampliar la educación ambiental y promover la responsabilidad ciudadana

Se propone extender la educación ambiental a todo el país, incorporando la formación ambiental en los programas educativos. Asimismo, es importante promover la efectiva participación ciudadana en la identificación y solución de los problemas ambientales. La magnitud de los problemas del país en

este campo demanda la responsabilidad y el compromiso de toda la población -- la acción del Estado por sí sola es obviamente insuficiente. En el mediano plazo, podría delegarse a las municipalidades acciones de preservación de los recursos naturales. Estas frecuentemente conocen más de cerca los problemas y pueden mejor promover la participación de las comunidades.

c. *Promover la difusión y adopción de tecnologías ambientales apropiadas*

Existe un amplio abanico de tecnologías de protección del medio ambiente y reconstrucción de los recursos naturales degradados. La experiencia demuestra que las nuevas tecnologías puedan ser rápidamente adoptadas cuando responden a problemas reales de los productores y se adaptan a las condiciones agroeconómicas y sociales prevalecientes.

Se sugiere reforzar los programas de capacitación del personal técnico de extensión del CENTA y de otros organismos que prestan servicios sobre temas de tecnologías de conservación de los recursos naturales. Convendría considerar la creación de un centro de información de tecnología, vinculado a centros internacionales de investigación ambiental.

B. *Adopción de políticas favorables para las zonas rurales*

1. *Políticas macroeconómicas favorables al desarrollo rural*

Los programas de estabilización en su conjunto han provocado una pérdida de competitividad del sector agropecuario. Ello vuelve necesario un reordenamiento del marco general de políticas cambiarias, arancelarias y fiscales, a fin de asegurar su neutralidad con relación a las zonas rurales. En algunos casos, será necesario también establecer políticas de compensación focalizadas a la población mas afectada.

Existen una serie de medidas macroeconómicas puntuales que pueden adoptarse para corregir el sesgo antiagrícola y promover el desarrollo del sector. un objetivo central de la política cambiaria debe ser la sobre valoración del tipo de cambio real, la cual está perjudicando la competitividad de la gran mayoría de los productos agropecuarios.

En los que se refiere a la política fiscal, se recomienda incluir a todos los productos agropecuarios dentro del sistema de pago y recuperación del impuesto al valor agregado (IVA). Se sugiere asimismo establecer un impuesto predial que promueva el uso eficiente del recurso tierra.

Es necesario además, desarrollar una estructura arancelaria más neutral entre sectores y productos (arancel uniforme) y más armonizada con la de los otros países centroamericanos (arancel externo común). Se recomienda involucrar mayormente al sector productivo rural y a las instituciones agropecuarias en la política y las negociaciones comerciales. Es necesario también que el país elabore una estrategia de negociaciones comerciales con objetivos claros y concertados, que incluya un análisis costo/beneficio de los tratados de libre comercio.

2. Políticas sectoriales de estímulo al desarrollo sectorial

Se identifican las siguientes áreas prioritarias de política sectorial, relacionadas con el entorno en el cual se desenvuelven las actividades agropecuarias. Un objetivo fundamental de las políticas que se proponen es aumentar la rentabilidad de la pequeña propiedad agrícola. Si no se logra que la pequeña parcela se vuelva rentable, bajará su precio y otras medidas tendrán poca efectividad.

a. *Extender los servicios financieros rurales*

Se recomienda ampliar los servicios financieros (tanto de ahorro como de crédito) a las áreas rurales, apoyando a las instituciones financieras existentes que tienen experiencia en este campo. Al respecto, se formulan las siguientes propuestas:

- C Promover la adopción de nuevas tecnologías financieras por parte de la banca comercial y las instituciones financieras no bancarias, que les permitan ampliar y mejorar sus servicios financieros en las áreas rurales.
- C Facilitar la transformación de los intermediarios financieros no bancarios en instituciones financieras reguladas. Esto incluye introducir modificaciones en el marco legal y regulador que norma la operación y funcionamiento de estas instituciones (Proyecto de Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios). En particular, hace falta adecuar las operaciones de la Superintendencia del Sistema Financiero a la necesidad de los servicios financieros en las áreas rurales.

b. *Mejorar y democratizar la información agropecuaria*

El establecimiento de un programa confiable de información es un elemento clave para el incremento de los ingresos de la población en las zonas rurales. Específicamente, se recomienda ejecutar las siguientes acciones:

- C Realizar un nuevo censo agropecuario (el último se refiere a 1971).
- C Actualizar la información sobre suelos (el estudio más reciente es de 1978).
- C Establecer un sistema de información meteorológica utilizable por el productor.
- C Poner en marcha un sistema de información comercial internacional, que incluya entre otras variables: precios, requisitos de calidad, y barreras arancelarias y no arancelarias.
- C Garantizar el acceso a la información, a través del establecimiento de una red de cabinas públicas de Internet que facilite el intercambio electrónico de la información entre las áreas rurales y urbanas y con el resto del mundo.

c. *Mejorar el acceso a la tierra y garantizar la seguridad jurídica de su tenencia.*

Para facilitar el acceso de la población rural al recurso tierra, se recomiendan las siguientes acciones:

- C La escrituración y registro rápido de los beneficiarios de los programas de reforma agraria y del programa de transferencia de tierra. Atención especial debe prestarse a las mujeres rurales, a fin de que no sean discriminadas en los procesos de titulación y de registro de sus propiedades.
- C La conclusión rápida de los procesos de transferencia de tierras e el marco de la ley.
- C Establecer un impuesto predial que promueva un mayor aprovechamiento del recurso tierra.

Para garantizar la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra, se proponen las siguientes acciones:

- C La ejecución rápida del proyecto de modernización del registro y del catastro, con transparencia y con facilidades para que la población rural pobre obtenga beneficios.
- C Finalizar el proceso de formulación y aprobación de un código agrario moderno que garantice los derechos de propiedad sobre la tierra.

3. Modernización Institucional

a. Modernización de las instituciones de servicios agropecuarios

Es necesario acelerar el proceso de reforma y modernización institucional del MAG, para redefinir su papel de tal forma que sus funciones sean más normativas y de apoyo al desempeño del sector agropecuario. Asimismo, se propone que los servicios que ofrece el CENTA se enmarquen dentro de un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología.

Sobre la base de la transferencia de la administración de la ENA a FUNDAGRO, se recomienda una revisión a fondo del currículum académico para adecuarlo a las necesidades de desarrollo del sector agropecuario. Sin menospreciar la importancia de profesionales altamente calificados, el sector agropecuario necesita técnicos de nivel medio, cuya formación debe ser el objetivo principal de la ENA.

Se recomienda una profunda reestructuración institucional y operativa del BFA a fin de que éste pueda cumplir eficientemente su función de proveer servicios financieros rurales.

b. Impulsar la descentralización de la ejecución de la inversión pública

Con el objeto de que la inversión pública responda mejor a las necesidades de la población rural y que su ejecución sea más eficiente, se recomienda la descentralización gradual de las operaciones del gobierno central hacia las municipalidades, tanto con relación a la concepción de los proyectos como a su ejecución.

Entre las áreas de inversión pública que deben estar sujetas a políticas de descentralización se encuentran los servicios de educación básica, los servicios de atención primaria de salud, y la construcción de caminos rurales y pequeñas obras de infraestructura económica (mercados, riego, etc.). Para que la descentralización pueda ser efectiva, es indispensable fortalecer la capacidad administrativa y gerencial de las municipalidades.

C. Corresponsabilidad de la sociedad civil y del sector empresarial privado

La efectividad de las políticas que se proponen para impulsar el desarrollo rural, requiere la participación activa del sector privado. Para responder mejor a este reto, el sector necesita estar mejor organizado (cooperativas, alianzas estratégicas, clusters), y más capacitado para adoptar tecnologías modernas, y debe contar con mejores estímulos para invertir.

1. Promover la organización e integración en las áreas rurales

La poca capacidad de organización productiva en las zonas rurales limita las posibilidades de economías de escala. El bajo desarrollo de cadenas productivas rurales se traduce en un aprovechamiento reducido de las oportunidades de negocios y un costo más elevado de los productos agroindustriales. Se recomienda por lo tanto, apoyar la formación de alianzas estratégicas agroindustriales y artesanales (“clusters”, empresas redes, y otras formas de articulación) mediante las siguientes acciones:

- C Simplificar los trámites de adquisición de personería jurídica de las organizaciones de productores.
- C Definir formas jurídicas e incentivos para el desarrollo de la agricultura de contrato.
- C Modernizar el marco legal de las organizaciones cooperativas y asociaciones para que puedan funcionar como empresas.
- C Promover programas de formación y capacitación de líderes empresariales.
- C Promover la creación de un centro de comercio y negocios que facilite el acceso a los mercados y a la difusión de información.

2. Estimular la adopción de tecnologías modernas

La activación del crecimiento económico del sector rural presupone una transformación productiva basada en la adopción de tecnologías modernas. En tal sentido, se proponen las siguientes acciones:

a. Estimular la investigación agropecuaria privada

Se recomienda adecuar la investigación a la demanda de los productores, a las características productivas y agroecológicas locales (microcuencas, sistemas agropecuarios específicos) y a la demanda de los consumidores. Específicamente se sugiere:

- C Involucrar a los productores en la generación de tecnología a través de convenios entre organizaciones de productores e institutos de investigación.
- C Definir una clara política de incentivos para la investigación, facilitando el acceso a becas que permitan la actualización técnica y académica de los investigadores.
- b. Crear un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología con participación privada***

Se recomienda que el sistema nacional de generación y transferencia de tecnología incorpore, mediante un proceso de concertación, a las diferentes instituciones relacionadas con la formación profesional agropecuaria, como universidades, centros de investigación y extensión, ONGs, productores, etc.

Se propone que el nuevo sistema de generación y transferencia de tecnología esté basado en un esquema de descentralización que permita responder a las demandas locales.

c. Estimular la participación de las universidades en la modernización de la tecnología

Se recomienda la plena incorporación de las universidades en el proceso de generación y transferencia de tecnología. El sistema nacional debe fortalecer a través de alianzas con centros centroamericanos de investigación y organismos internacionales de capacitación y formación técnica.

3. Estimular la inversión privada en las áreas rurales

La inversión privada en las zonas ha disminuido significativamente en las últimas décadas. Se recomiendan dos tipos de acción para revertir esta tendencia.

a. Mejorar el marco de incentivos para la inversión en zonas rurales

Se propone estimular la inversión privada rural mediante la provisión de infraestructura económica y social, la creación de sistemas de apoyo a pequeñas y medianas empresas (centros de servicios de información, tecnología, estudios de mercado, etc.), y el establecimiento de una política adecuada de incentivos fiscales y crediticios.

Hace falta promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa no agropecuaria, sobre la base de ventajas competitivas locales como turismo, artesanías, etc. Se sugiere la creación de programas de *incubadoras de empresas*, en los cuales empresas fuertes apoyarían la capacitación de pequeños inversionistas a fin de que eventualmente estos pudieran establecer sus propias empresas en el área rural.

Una fuente potencial de desarrollo del sector rural lo constituye el enorme caudal de remesas familiares que recibe el país. Buena parte de estas remesas están dirigidas hacia la población rural y más de la mitad hacia la mujer. Hace falta desarrollar mecanismos adecuados para fomentar la canalización de estas remesas en inversiones productivas, comerciales, en vivienda y en la compra de terrenos.

b. Consolidar el marco institucional y legal e incrementar la seguridad ciudadana

Para generar la confianza del inversionista rural, es imperativo que se refuerce la seguridad ciudadana en las zonas rurales a través de una mayor presencia de la Policía Nacional Civil y una participación ciudadana en el combate de la delincuencia.

Es igualmente importante que el marco legal e institucional fortalezca los instrumentos jurídicos en que descansa una economía de mercado (contratos, derechos de propiedad sobre la tierra y otros activos, etc.), de tal forma que se elimine la impunidad en los casos de incumplimiento y se reduzcan los costos de transacción.

Cabe señalar, sin embargo, que el mejoramiento de la PNC y de los instrumentos jurídicos no lograrán reducir significativamente la criminalidad, si no se hace frente a una de las causas primarias de la delincuencia: el alto desempleo y subempleo de los jóvenes varones.

SECCIÓN IV
BIBLIOGRAFIA

SECCIÓN IV BIBLIOGRAFIA

- Alianza Democrática Campesina. "Fundamentos para la construcción de una estrategia alternativa de desarrollo agropecuario sostenible y no excluyente". El Salvador. 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Echeverría, Rubén G. "Estrategia para la reducción de la pobreza rural". 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. A. Morley, Samuel. "Poverty during Recovery and Reform in Latin America: 1985 - 1995". 1998.
- BID. McGaughey, Stephen (Coord.). "El Salvador Country Paper", 1997
- CAMAGRO. "Resumen Foro Agropecuario N° 2". Mimeo. San Salvador. 1998.
- CAMAGRO. "Propuesta de reactivación del sector agropecuario y agroindustrial". 1996.
- CAMAGRO. Melhado, Oscar. "Salario mínimo y propuestas de modernización de mercados laborales en el agro". 1997.
- CEPAL. Schejtman, Alexander. "Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política...". 1996.
- CRECER. Angel, Amy, Alfaro, Luis y Ramos, Hugo. "Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador". 1997.
- CRECER. Pérez, Guillermo & Ramos, Hugo H. "Revalorización del sector agropecuario en El Salvador". El Salvador. 1998.
- FAO. Ortega, Liudmila. "Informe de consultoría ciudades intermedias. Nueva Concepción y San Francisco Gotera". Mimeo. 1997.
- FAO. Pomareda, Carlos. "Preparándose en Centroamérica para las negociaciones sobre agricultura en la OMC en 1999". 1998.
- FAO. San Sebastián, Clemente. "Propuesta de estrategia de seguridad alimentaria para El Salvador". 1997.
- FAO. Schejtman, Alexander. "Agroindustria y pequeña agricultura: "Experiencias y opciones de transformación". Santiago de Chile, Chile. 1997.
- FIDA. Paniagua, Alberto. "Análisis complementario del proyecto de desarrollo del corredor Puno Cuzco, informe final".
- FIDA. Paniagua, Alberto. "Criterios y procedimientos para identificar espacios de articulación productiva urbano-rural". 1997.
- Foro Agropecuario. "Estrategia para el desarrollo agropecuario y rural en El Salvador". 1998.
- FUNDE. "Consideraciones sobre el ajuste salarial - Notas en torno al mercado de trabajo-". Actualidad Económica, Boletín mensual # 7. El Salvador. Junio - Julio 1997.
- FUNDE. "Marco General para la Formulación de una Estrategia para el Desarrollo Agropecuario", San Salvador. 1997.

FUSADES - Banco Mundial. Valdés, Alberto (Coord.). "El Salvador, estudio de desarrollo rural". Reporte principal. 1997.

FUSADES. Norton, Roger & Arias, Ricardo & Calderón, Vilma de. "Una estrategia de desarrollo agrícola para El Salvador, 1994 - 2000". 1994.

GTZ - IICA. Barry, Deborah. "El Salvador: Degradación y perspectivas de manejo de los recursos naturales renovables". 1996.

IICA, Peter Timmer. "Discurso a la conferencia anual del IICA, ComunIICA, 1997

International Center for Research on Woman. Grammage, Sarah. "El Salvador: Macroeconomic Policy and the gender dimension of poverty and inequality". 1997.

Mesa 7 Desarrollo Agropecuario y Rural. Bases para el Plan de Nación. "Plan de desarrollo agrícola y rural". Mimeo. 1998.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias. "Examen de política comercial de El Salvador ante la OMC, el caso del sector agropecuario". 1996.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. "Agenda nacional de concertación para la reactivación del sector agropecuario". San Salvador, El Salvador. 1995.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. "Bases para una estrategia de desarrollo rural para El Salvador: Modernización de la agricultura y redefinición del espacio económico rural". 1998.

Ministerio de Planificación. "El Salvador: Encuesta de hogares de propósitos múltiples". Varios años

Monitor Company. "Prosperidad es una decisión: Construyendo las ventajas competitivas de El Salvador". 1997.

PNUD. "Erradicar la pobreza: Marco general para la elaboración de estrategias nacionales". 1996.

PNUD. "Informe sobre desarrollo humano 1997: Extracto Centroamericano". 1997.

PNUD. Gammage, Sarah. "La dimensión de género en la pobreza...". 1998.

PNUD. Morley, Samuel. "La pobreza durante la recuperación y la reforma en latinoamerica: 1985-1995". 1997.

PNUD. Saca, Nolvía (Coord.). "Informe sobre índices de desarrollo humano en El Salvador". 1997.

PRISMA. Barry, Deborah & Cuéllar Nelson & Herrador, Dorybel. "El agro salvadoreño y los servicios ambientales: hacia una estrategia de revegetación". 1997.

PRISMA. Rosa, Herman. "Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador". 1997.

Programa Ciudades Intermedias Bolivia. Paniagua, Alberto. "Elementos para el desarrollo de las ciudades intermedias en apoyo a la lucha contra la extrema pobreza". 1997.

Proyecto CRECER. Angel, Amy & Alfaro, Luis & Ramos, Hugo. "Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador". 1997.

Proyecto CRECER. Ramos, Hugo H. "Estimación y proyección de la población en El Salvador: Un modelo econométrico". 1997.

Sección IV: Bibliografía

- RUTA - FAO. Sorto, Fernando. "Informe misión crédito rural". Mimeo. 1997.
- Siri, Gabriel. "Combate a la Pobreza en Centroamérica". Banco Interamericano de Desarrollo. 1997.
- Sorto, Fernando. "El Salvador, Estrategia de Finanzas Rurales". Mimeo, consultoría para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre 1997.
- US AID. "Nutrición en El Salvador, la inversión capital", Profiles study, mimeo, 1998.
- World Bank. Arraigada, Ana María & Riveros, Luis. "El Salvador: The Challenge of poverty alleviation", 1994.
- World Bank. "El Salvador, The Challenge of Poverty Alleviation". Country Department 11, Human Resources Operation Division, Latin American and the Caribbean Regional Office, 1994.
- World Bank. "Evaluación de la primera fase del proyecto de administración de tierras", mimeo, 1996.
- World Bank. Sánchez, Susana & Cuevas, Carlos. "El Salvador rural finance: Performance, issues and options". 1997.
- World Bank. Valdés, Alberto (Coord.). "El Salvador rural development study". Volume 1, 1997.
- World Bank. Valdés, Alberto (Coord.). "El Salvador rural development study". Volume 2 (anexos), 1997.
- World Bank. "World Development Report 1994", New York, Oxford University Press, 1994.